

# 云南省土地储备管理办法

(修订草案公开征求意见稿)

2021年7月29日

## 第一章 总则

**第一条 【目的和依据】**为加强自然资源资产的统筹管理，切实履行政府储备土地的所有者职责，规范土地储备工作，增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力，促进土地资源的高效配置和合理利用，根据《中华人民共和国土地管理法》《国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资规〔2017〕17号）和《财政部 国土资源部关于印发〈土地储备资金财务管理办法〉的通知》（财综〔2018〕8号）等要求，结合云南省实际，制定本办法。

**第二条 【适用范围】**云南省行政区域内的土地储备及其监督管理适用本办法。本办法未作规定的，依照国家关于土地储备的有关规定执行。

**第三条 【土地储备的含义】**本办法所称土地储备，是指县级以上人民政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用、落实和维护所有者权益，依法取得土地、实施资产管护、组织前期开发、储存以备供应的行为。

**第四条 【土地储备机构】**土地储备机构是指县级以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的

事业单位。

每个县级以上行政区域原则上只设置一个土地储备机构。自然资源主管部门按规定对土地储备机构实施名录制管理。土地储备工作由纳入名录管理的土地储备机构承担，其他机构一律不得从事土地储备工作。土地储备机构不得超出所在行政区域从事土地储备业务。

**第五条 【原则和目标】**土地储备工作应当遵循“政府主导、统筹规划、统一管理、规模适度、权责明晰”的原则，衔接落实国土空间规划，优化土地资源资产配置，促进“净地”供应和节约集约用地，充分实现储备土地的经济价值，兼顾社会价值和生态价值，推动经济高质量发展。

## 第二章 职能职责

**第六条 【政府及部门职责】**县级以上人民政府应当加强对土地储备工作的领导，建立健全土地储备协调运行机制，研究解决土地储备工作中的重大问题。

县级以上自然资源主管部门负责土地储备的管理工作。纳入自然资源部名录管理的土地储备机构统一承担本行政区域内土地储备具体工作。

县级以上发展改革、财政、住建、生态环境、交通运输、农业农村、林草、水利、税务、国资、人民银行等部门按照各自职责分工，协调配合做好土地储备有关工作。

**第七条 【自然资源主管部门职责】**县级以上自然资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备有关管理制度，

对土地储备机构进行管理与指导，审核土地储备机构名录、土地储备计划和资金需求，监督土地储备业务运行。

**第八条 【财政部门职责】**财政部门负责建立完善土地储备资金保障机制，审核土地储备资金收支预决算，监督管理资金支付和收缴，组织做好土地储备专项债券发行、还本付息兑付等工作。

**第九条 【土储机构职能职责】**土地储备机构负责拟订本行政区域内的土地储备计划（草案），经批准后组织实施；申报土地储备项目预算和日常经费预算；统筹推进储备土地的前期开发、管护和运营等工作；评估储备土地资产价值；统计上报土地储备数据。

**第十条 【省土储委职责】**云南省土地储备委员会负责统一领导协调省本级土地储备有关工作，研究决定省本级土地储备工作重大事项，研究制定政策措施，审定省本级土地储备计划，协调解决土地储备工作重大问题，监督检查土地储备运营工作。根据工作需要，定期或不定期召开工作会议。省土地储备委员会下设办公室在省自然资源主管部门，负责省土地储备委员会日常工作。

**第十一条 【省级储备机构职能职责】**省土地储备机构承担省本级土地储备工作，研究土地储备有关政策规定，为省级土地收储运营工作提供支持和保障。承担省自然资源主管部门授权或委托的其他事项。

省本级土地储备可采取直接储备或委托储备等方式进行。委托储备是指由省土地储备机构委托市、县土地储备机

构实施储备，签订土地储备委托协议书，确定委托事项，明确各方的权利、义务和责任。

省本级土地储备项目由所在市、县人民政府依法组织完成征地、拆迁、补偿等征转报批工作，所发生的相关费用按规定列入土地储备成本。

### 第三章 土地储备计划

**第十二条 【计划管理】**土地储备实行计划管理。各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划等，编制土地储备三年滚动计划，对三年内拟收储的土地资源在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，保障土地市场平稳运行。优先储备闲置、空闲和低效利用等存量建设用地。

**第十三条 【年度计划】**各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度土地供应计划、地方政府债务限额等因素，合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括：

（一）上年度末储备土地结转情况（含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单）；

（二）年度新增储备土地计划（含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单）；

（三）年度储备土地前期开发计划（含当年前期开发地块清单）；

（四）年度储备土地供应计划（含当年拟供应地块清

单)；

(五) 年度储备土地临时管护计划；

(六) 年度土地储备资金需求总量。

其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经县级以上人民政府批准，已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地。入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入土地储备库管理的土地。

**第十四条 【土地储备计划的编制与审批】**土地储备机构负责编制三年滚动计划与年度土地储备计划（草案），经同级自然资源主管部门和财政部门审核后，报同级人民政府审批。

土地储备计划编制、审批工作应于本级财政预算申报截止时间前完成。土地储备计划批准后，由土地储备机构通过土地储备监测监管系统提交省自然资源主管部门备案。因重大项目建设需要、土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，每年中期可调整一次，按原审批程序报批、备案。

#### **第四章 土地储备入库**

**第十五条 【统筹管理】**所有未确定使用权人的国有建设用地应当纳入储备管理。除单独选址项目用地等视为已确定使用权人，不纳入储备管理外，未经土地储备机构储备的土地原则上不得实施供地。

**第十六条 【储备范围】**下列土地应当纳入储备范围：

- (一) 依法收回的国有土地；
- (二) 收购的土地；
- (三) 行使优先购买权取得的土地；
- (四) 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；
- (五) 其他依法取得的土地。

涉及新增建设用地的，应当按照批准的成片开发方案依法组织完成土地征收后方可纳入储备。

**第十七条 【省级储备范围】**下列土地可纳入省级土地储备范围：

- (一) 国家、省重大基础设施和重点工程项目用地及周边配套建设用地；
- (二) 国家、省重大发展战略确定的特定区域用地；
- (三) 国务院、省人民政府审批的国土空间规划、区域发展规划拟开发的国有未利用土地和拟开发的省属单位国有农用地；
- (四) 省属国有企业和行政事业单位闲置、空闲、低效利用的国有建设用地；
- (五) 州（市）、县（市、区）人民政府申请省级储备的土地；
- (六) 省人民政府决定储备的其他土地。

经批准纳入省级土地储备计划的土地，未经省土地储备委员会同意，各州、市、县人民政府及有关部门不得擅自调整规划用途、不得擅自处置。省级储备土地涉及新增建设用

地的，由省自然资源主管部门给予年度计划指标保障。

**第十八条 【入库要求】**土地储备机构应当建立土地储备库，严格执行入库出库制度，对储备土地实行统一管理。入库储备土地除符合国土空间规划外，还应当符合以下要求：

（一）产权清晰。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利（包括用益物权和担保物权）等情况进行审核，对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰的土地，不得入库储备，不得为了收储而强制征收土地。

（二）其他要求：对已发现存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。

## **第五章 前期开发、管护与供应**

**第十九条 【拆迁安置】**土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿可采取政府购买土地储备服务方式完成。各级财政部门按有关规定逐步探索将政府购买土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务列入政府购买服务指导性目录。

**第二十条 【前期开发】**县级以上人民政府应当组织土地储备机构等相关部门开展对储备土地必要的前期开发，为政府供应土地提供必要保障。

土地储备机构可以通过政府采购方式选择承接主体对

储备土地进行前期开发。经同级人民政府批准，土地储备机构也可委托国有全资土地开发运营企业作为承接主体对储备土地进行前期开发。

储备土地的前期开发应当按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。

前期开发工程实施期间，土地储备机构等相关部门应对工程进行监督管理，工程完成后应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报上级主管部门备案。

**第二十一条 【土地管护】**土地储备机构应当对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护，建立巡查制度，及时制止或配合有权机关查处侵害储备土地权利的行为。采取委托管护的，土地储备机构应当按照相关规定选择管护单位。土地管护所需费用计入土地储备成本支出。

**第二十二条 【临时利用】**在储备土地未供应前，土地储备机构可以将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应当报同级自然资源主管部门同意。土地储备临时利用取得的收入全部缴入同级国库，纳入一般公共预算，实行“收支两条线”管理。



**第二十三条 【土地供应】**储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入年度土地供应计划，由县（市、区）自然资源主管部门统一组织供应。

土地储备机构应将储备土地的相关信息及时录入自然资源部土地储备监测监管系统，并取得储备地块“电子监管号”。未取得储备地块“电子监管号”的储备土地原则上不得供应。

## **第六章 资金管理**

**第二十四条 【资金管理】**土地储备资金主要通过政府预算安排，实行专款专用。土地储备资金收支管理严格执行国家和省级财政、自然资源等部门关于土地储备资金财务管理的规定。

**第二十五条 【资金来源】**土地储备资金来源包括：

（一）财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中，专项安排给土地储备机构的相关储备成本；

（二）财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；

（三）发行地方政府债券筹集的土地储备资金；

（四）经财政部门批准可用于土地储备的其他资金；

（五）上述资金产生的利息收入等。

土地储备项目预算按规定纳入地方政府性基金预算，年度预算执行中遵循以收定支、先收后支的原则，土地储备项目应当实现总体收支平衡和年度收支平衡。

土地储备机构应严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构的日常经费纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

**第二十六条 【资金预结算】**土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级自然资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

省级储备土地出让后应当进行成本收益核算。其中，省级直接储备的，土地出让收益原则上划归省级财政；委托储备的，依据委托协议书的约定在各级财政之间分成。

**第二十七条 【绩效评价】**各地应建立土地储备资金绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支预算的依据。

**第二十八条 【资产报告】**各地应建立土地储备资产报告制度，编制储备土地资产负债表，将土地储备资产管理情况纳入各级人民政府全民所有自然资源资产报告中。

**第二十九条 【土储专债】**土地储备专项债券资金管理执行财政部、自然资源部关于地方政府土地储备专项债券管理的规定。允许地方结合实际情况，发行到期还本、提前还本、分年还本等不同还本方式的土地储备专项债券，已发行土地储备专项债且债券资金有结余的项目，可按程序报批后调整用于其他土地储备项目。

**第三十条 【社会资本】**探索引导社会资本参与片区综合开发、存量盘活、城市更新、生态修复及土地综合整治，由社会资本与土地储备机构联合开发。社会资本投入的成本及合理回报可作为土地开发建设补偿费计入出让底价，由受让人承担。具体办法由各地人民政府制定。

## **第七章 监管责任**

**第三十一条 【信息化监管】**实行土地储备机构名录动态更新机制，建立机构评级制度，定期进行考核评价。土地储备机构应当按要求在自然资源部土地储备监测监管系统中及时准确填报土地储备有关数据信息，接受自然资源主管部门的监督管理。对于违反相关要求的，给予警示、通报、退出名录等处理。

**第三十二条 【监测监管】**省级自然资源主管部门建立全省土地储备信息管理系统，对全省土地储备机构提供信息化支持和服务，对储备土地的报批、收储、开发、供应、资金使用等行为实行全程监管，实现信息共享。具体事务由省级土地储备机构承担。

各级自然资源主管部门应充分运用土地储备信息管理系统对土地储备计划、项目、地块、资金、债券等实施全生命周期动态监管。

**第三十三条 【违规问责】**各级政府、部门和土地储备机构工作人员在土地储备工作中违反国家和云南省有关规定的，依法给予行政处分。对截留、挤占或挪用土地储备资

金的，由财政、审计等部门依法进行处理处罚；情节严重的，对直接责任人和主管人员依法给予行政处分；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

## 第八章 附 则

**第三十四条 【实施办法】**各地可依据本办法规定，结合当地实际，制定具体实施办法和配套措施，加强土地储备标准化、规范化管理。

**第三十五条 【办法施行】**本办法自\_\_\_年\_\_\_月\_\_\_日起施行。我省之前关于土地储备的有关规定与本办法不一致的执行本办法规定。本办法未尽事宜，按照国家有关政策、法规、规章办理。《云南省土地储备管理办法》（云政发〔2015〕85号）同时废止。